

해외동향 I

직업교육훈련 해외 연구동향 시리즈(Ⅲ): ‘교육훈련 투자를 위한 재정적 인센티브’

| 최 영 렬 | 한국직업능력개발원 부연구위원 (youngchoi@krivet.re.kr)

지난 호에서는 직업교육훈련에 대한 연구 중, ‘노동시장의 인력수요 변화에 부응하는 숙련인력의 육성’이라는 주제와 ‘학교에서 일터로의 이행’과 ‘산학협력: 민간영역과의 협력과 현장학습’이라는 주제에 관해 선진국의 연구내용을 정리하고 시사점을 제시하였다. 이번호에서는 세 번째 시리즈로 ‘교육훈련 투자를 위한 재정적 인센티브’라는 주제로 그동안 연구된 내용들을 정리하고자 한다.

Economics and Finance of Lifelong Learning(OECD, 2001)은 2000년 12월 6-8일 캐나다 오타와에서 개최된 ‘평생학습에 대한 적정 투자’에 관한 국제협력의 성과를 보여주고 있다. 이는 평생학습의 실행 과정에서 발생하는 경제 및 금융 관련 쟁점들을 검토하고, 공공영역과 민간영역이 이러한 쟁점들을 실제로 어떻게 다루고 있는지 또는 다루어야 하는지에 대해 검토하고 있다

여섯 개 장으로 나뉘어 진 이 책은 OECD가 다양한 형태로 수행한 평생학습 재정 관련 테마 리뷰에서 초기 유년기 교육, 교육에서 직업으로의 이행, 고등교육과 성인학습에 대한 분석, 도출 및 시사점에 대해 논의하고 있다. 제1장은 이 책의 초점이 되는 광의의 의문점에 대해 검토하고 있다. 제2장은 평생학습의 운영에 있어 중요한 경제·사회적 요소, 이들 트렌드가 야기한 불균형과 현재와의 차이에 대해 기술하고 있다. 제3장에서는 자금조달전략을 위한 자금의 원천, 사업의 크기, 그리고 정부개입을 설명하기 위한 논리적 근거의 틀을 마련하고 있다. 제4장은, 다양한 생애주기 단계에서의 학습 비용과 혜택에 대해 검토함으로써 비용을 줄이고, 혜택은 증가시킴으로써 평생학습에 대한 투자의 유인을 강화시킬 수 있다는 개혁적인 방법을 제안하고 있다. 제5장은 평생학습과 관련된 일반적인 재정적인 쟁점을 부각시키면서 향후의 새로운 재정 메커니즘에 대해 검토하고 있다. 마지막장은 평생학습의 도전에 대응하기 위해 정책적 사고를 변화시킬 수 있는 방법에 대해 검토하고 있다.

Co-Financing Lifelong Learning: Towards a systemic approach(OECD, 2004)¹⁾는 평생학습을 실행함에 따른 공동재정의 메커니즘을 검토하고, 특히 성인의 평생학습에 대한 공동재정을 활성화시키기 위해 필요한 정책을 검토하고 있다. 지식사회에서 필요한 지식, 기술의 증력을 습득할 수 있는 기회에 대한 접근은 사회적

지식사회에서 필요한 지식, 기술, 능력을 습득할 수 있는 기회에 대한 접근은 사회적 진보와 경제적 성장의 핵심이고 평생학습은 그러한 접근을 확산시키기 위한 핵심 전략임

1) OECD(2004), Co-Financing Lifelong Learning: Towards a systemic approach, OECD, Paris.

진보와 경제적 성장의 핵심이고 평생학습은 그러한 접근을 확산시키기 위한 핵심 전략이나, OECD 회원국들이 그러한 전략을 수행하면서 두 가지 과제에 봉착한다고 지적하고 있다.

첫째, 학습에 투여되는 투자수준의 적정성을 어떻게 알 수 있느냐는 점이다. OECD의 초기 연구는 평생학습에는 비용이 많이 든다고 제시하고 있다. 비록 초기 교육이 공공 자금으로 이루어졌음에도 불구하고, 공공자금은 특히 성인에 대한 평생학습의 비용을 모두 충당할 수 없고, 공정성의 측면에서 평생학습에 대해 모든 비용을 지불해서는 안 된다는 것이다. 이러한 점은 평생학습을 위해 개인적인 지출을 증가시킬 수 있는 적절한 경제적 유인과 재정적 수단이 있다는 점을 어떻게 확산시킬지에 대한 의문점을 제기한다.

둘째, 학습의 형평성을 어떻게 확보할 것인가이다. 지금까지 평생학습의 혜택은 사회적으로 성공한 사람들에게 더욱 많이 주어졌다. 이미 높은 수준의 교육과 생활 수준을 영위하고 있는 사람들이 전형적으로 훨씬 더 많은 학습을 하고 있다. 만약 사회가 평생학습의 적은 혜택을 받는 사람들의 참여를 증가시킬 수 없다면, 평생학습을 지지하는 정책은 체계적으로 계획된 정책일지라도 사회적 격차를 증가시키는 위험을 수반한다.

재정지원은 이러한 과제들을 다루는 중요한 정책 수단 중의 하나이다. 성공적인 평생학습 정책을 위해서는 재정지원 메커니즘이 많은 비용을 수반한다는 점 이외에도 평생학습으로부터 얻어지는 혜택의 흐름이 초기 교육의 혜택과 달라서, 전통적인 재정지원 제도는 과소투자를 야기시킬 수 있다는 점을 고려해야 한다. 평생학습을 위한 재정지원 메커니즘은 투자 결과가 불확실하고 높은 위험을 수반한다는 점을 인식해야 한다. 재정지원 메커니즘은 정규교육 부문에서 획득한 자격에 따른 소득 분배의 불균형을 심화시키는 평생학습의 패턴의 조장을 막을 필요가 있다. 과거의 사례들은 평생학습 공동재정에 대한 가이드라인을 제시하기에는 한계점을 노출하고 있다. 새로운 접근법은 개인에게 힘을 실어주는 “전체로서의 정부(whole of government)” 접근을 통해 개발되어질 필요가 있다.

지난 몇 년간 OECD 회원국 정부와 사회 파트너들은 자금조달 책임과 개인·고용주·국가가 평생학습으로부터 획득하는 혜택을 증가시키기 위해 공동재정의 원칙에 입각하여 다양한 참여자들의 이해관계와 참여 동기를 유지하면서 개인적 기여를 조정하는 수단을 제공하기 위해 다양한 접근을 시도해왔다. 이러한 개혁은 세 가지 뚜렷한 목표를 지니고 있다. 첫째, 개인이 부담하는 직접 비용(ex. 수수료)의 제거, 수익의 대체, 그리고 위험의 분담이다. 그러한 경험을 검토하는 가운데 주의를 요하는 많은 이슈들이 나타났다. 그것들은 평생학습으로부터 얻는 수익, 비용의 수

재정지원 메커니즘은 소득 분배의 불균형을 더욱 악화시키는 평생학습의 패턴을 조정하는 것을 막아야 함

평생학습에 대한 추가적 투자가 필요하고, 재정상의 부담을 나눠 가져야 하며, 금융기관을 포함하여 보다 폭넓은 새로운 기구가 필요함

공동재정 제도는 가장 교육의 혜택을 받지 못한 집단의 학습행동에 대한 효과를 기초로 하여 판단되어야 할 필요가 있음

준과 배분, 금융기관의 역할, 세금정책과 평생학습, 구조적 조건, 사회적 파트너를 위한 공동재정의 함축적 의미, 국제화와 유동성에서의 공동재정의 영향, 수요가 주도하는 학습재정으로의 전환의 함축적 의미 등이다. 그러나 이러한 현상들은 임시방편으로 받아들여져 왔고, 체계적인 해결책을 제시해주지는 못해왔다.

2003년 10월 OECD와 독일 정부는 평생학습의 공동재정에 대한 “전체로서의 정부(whole of government)”라는 접근법이라는 전략을 포함하는 체계적인 변화를 확인하고 정교화하기 위해 장관, 고위 공직자, 연구자, 사회적 파트너, 이해관계자를 초빙한 국제회의를 가졌다. 그러나 특별한 공동재정 메커니즘에 대한 최근의 다양한 실험에도 불구하고, 평생학습 공동재정에 대한 전반적이고 체계적 전략이 없다. 평생학습의 발전을 위해 정부의 공공정책의 범위, 정부의 수준, 정부 이외의 유관기관과 그들의 이해관계도 고려할 필요가 있다. 비록 특정한 합의에 대해서는 국가별로 차이가 있겠지만, 평생학습에 대한 추가적 투자가 필요하고, 재정상의 부담을 나눠 가져야 하고, 금융기관을 포함하여 보다 폭넓은 새로운 기구가 필요하다는 광범위한 합의가 있었다. 비록 공동재정에 대한 원칙이 광범위하게 받아들여지고는 있지만, 다양한 이해관계자들의 공헌 정도의 정확성과 책임의 범위를 구분하기 위한 이론적 해석은 아직 완전히 정리되지 않고 있다. 이것은 부분적으로 기대수익과 결과의 불확실성뿐만 아니라 공동재정 메커니즘의 변동성 때문이다. 한 가지 분명한 점은 공동재정 제도는 가장 자질이 낮은 집단의 학습행동에 대한 효과를 기초로 하여 판단되어야 할 필요가 있다고 받아들여지고 있는 점이다.

평생학습의 등장은 학습에 대한 사회적 자세에 많은 변화가 있었음을 보여준다. 그러나 평생학습 공동재정에 대한 접근법은 지금까지 대부분의 사회가 학습을 위해 과거에 시행했던 자금조달 방식과 유사한 프로그램에 한정되어왔다. 체계적인 접근을 위해서는 지금까지 시도했던 점증적인 변화를 뛰어넘을 것을 요구한다. 이것은 평생학습에서의 세금 정책, 투자정책 관련 이슈와 공동재정 메커니즘에 있어서 금융기관의 역할과 관련하여 정책적인 대화를 시작하는 것에 달려있다고 보여진다. 평생학습에의 복귀와 평생학습 투자와 관련된 위험들에 대한 경험적인 연구를 많이 하는 것은 매우 유익할 것이다. 학습결과의 시각적인 효과를 강화하기 위한 전략에 대해 경제적 분석을 시도하고, 사회에서 가장 교육을 받지 못한 집단의 평생학습과 자산 축적간의 관계에 대한 경험적인 연구를 하는 것 등이다.

본보고서는 네 부분으로 나뉘어져 있다. 첫째, 평생학습에 대한 체계적인 접근법을 충족시키기 위해 언급되어야 할 필요가 있는 경제적, 금융적 요소에 대한 개관을 제공한다. 그리고 공동재정의 역할에 대해 검토하고 있다. 둘째, 공동재정 전략의 목표와 최근 발전되고 있는 주요한 특징들을 제시하고 그 결과에 대해 검토하고 있다.

셋째, 2003년 Bonn Conference에서 제기된 평생학습 공동재정에 대한 체계적인 접근법에 대해 논의하고 있다. 넷째, 주요한 경험적이고 정책적인 이슈를 확인하고 결론을 제공하고 있다.

How Do Firms' and Individuals Incentive To Invest in Human Capital Vary Across Groups?(OECD, 2003)는 고용주가 지원하는 계속직업훈련(CVT)에 중점을 두고 훈련 참여, 다양한 노동자 집단 간의 훈련강도의 불균형과 기준이하의 훈련, 불평등한 훈련의 결정 요인, 다양한 그룹에 대한 훈련 공급과 수요의 효과에 대한 증거를 제시하고 있다. 교육과 훈련은 생산성 증가와 개인의 복지에 대한 중요한 효과를 가지고 있다. 초기 유아교육은 향후 10~15년의 장기적인 성장을 촉진시키기 위해 정책적 우선영역으로 남아있어야 하지만, 현재 노동력의 대부분은 최근 노동시장에 존재하는 사람들에게 의지하게 된다. 따라서 근로자들이 근로생활을 시작한 후 그들이 받는 교육과 훈련은 개인의 직업 전망뿐만 아니라 생산성 증가에도 매우 중요하다. 그러나 훈련에 대한 최근의 투자 수준이 적정한지에 대한 우려와 함께 이미 노동시장에서 더 좋은 위치를 차지하고 있는 노동자들이 새로운 기술을 습득할 수 있는 더 많은 기회를 가지고 있으므로, 훈련의 기회가 노동자들에게 불평등하게 제공되고 있다는 실질적인 논쟁이 있어왔다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 최근 몇 년간 OECD 국가들은 훈련결과를 향상시키기 위해 의도된 정책적 혁신을 실험해왔다. 그럼에도 불구하고, 일반적으로 불충분한 교육 결과를 내포한 요소들이 명확하게 제기되지 않았기 때문에, 실행상의 문제점들이 혁신의 도입과정에서 나타나고 있다. 이 보고서는 첫째, 결과의 불평등성과 훈련의 과소공급에 대한 이유를 확인하고, 둘째, 야기될 수 있는 잠재적인 문제점에 대한 각각의 정책 수단을 제시하는 것으로서의 정책 접근법에 대한 논의를 제공하고 있다.

이 보고서는 실증분석을 통해 고용주가 최소한 부분적으로라도 제공하거나, 지원하는 지속적인 직업 훈련(Continuing Vocational Training; CVT)에 초점을 맞추고 있다. CVT가 모든 OECD 국가에서 성인 노동력의 교육과 훈련에서 가장 큰 부분을 차지하고 있고, 노동시장과 밀접하게 연관되어 있어 정규 교육시장으로부터 분리되어 분석되어야 하기 때문이다. 본보고서는 첫째, 훈련 참여와 개별 노동자 그룹에 대한 CVT의 불평등한 제공에 관한 증거를 제시한다. 둘째, 불공평한 훈련에 관련된 요소뿐만 아니라 훈련의 과소공급에 대한 증거를 제시하고, 개별그룹에 대해 훈련 공급과 수요효과의 계량경제학적 증거를 제시하고 있다. 훈련 기회가 근로자들에게 불공평하게 제공되었고, 훈련 부담이 사회적 요구 수준에 못 미치는 이유는 CVT의 비용과 수익에 영향을 미치는 요소들이 훈련의 불공평한 제공과 과소 공급에 기여하는 때문인 것으로 나타나고 있다. 좀 더 정확하게 말하면 어느 특정 그

노동시장에서 더 좋은 위치를 차지하고 있는 노동자들이 새로운 기술을 습득할 수 있는 더 많은 기회를 가지고 있으므로, 훈련의 기회가 노동자들에게 불평등하게 제공되고 있음

훈련 접근의 불공평성은 노동, 자본, 훈련 시장의 불완전성을 포함해서 훈련의 과소공급을 야기시키는 시장실패의 원인임

률은 다른 그룹보다 더 많은 고용자 지원의 훈련을 받고 있음을 확인할 수 있다. 훈련의 과소공급을 야기 시키는 시장실패(노동, 자본, 훈련 시장의 불완전성을 포함해서)의 원인이 몇 가지 있는데, 그 중 훈련 접근의 불공평성이 이러한 실패로 이어질 수 있다는 것을 보여주고 있다. 근로자 그룹에 대한 고용자 지원 훈련의 차등공급이 근로자의 수요요인 때문인지 고용자의 공급 요인 때문인지를 알아보기 위해 하향식 훈련시장을 분석했다. 실증적인 결과는, 고용자들이 어떤 근로자들을 훈련시킬지 선택할 때, 여자, 이민자, 젊은 근로자, 파트타임 근로자와 임시 근로자, 단순직, 낮은 교육을 받은 근로자를 배제하는 경향이 있다는 것을 보여준다. 이와는 대조적으로 훈련에 대한 낮은 수요는 고령근로자와 교육을 적게 받은 근로자들의 낮은 훈련 참가가 원인인 것으로 나타났다. 고령근로자들의 경우, 고용자와 근로자간의 회수기간의 길이와 훈련 성과의 배분에 영향을 미치는 노동시장의 불완전성에 영향을 받고 있으며, 교육을 적게 받은 근로자의 경우는 훈련정보의 부족과 고용자와 근로자간의 계약에 따른 제약 및 훈련시장의 불완전성이 부분적으로 이러한 결과를 설명해 주고 있다. 그러나 여가에 대한 선호 및 잘못된 종교 생활과 같은 비경제적인 요인도 또한 고려되고 있다. 마지막으로, 수요는 회사의 크기나 부서별 차이는 없으나, 공급은 훈련의 규모의 경제 때문에 기업의 크기, 수익성, 대기업에 대한 신용 및 정보에 대한 더 많은 접근성에 의해 증가한다.

시장실패를 극복하기 위한 최선책은 구조적 변화를 통해 시장의 불평등성을 없애는 것임

시장실패를 극복하기 위한 최선책은 구조적 변화를 통해 시장의 불평등성을 없애는 것이다. 그러나 이러한 불평등성은 대부분의 기업이 필요로 하지 않는 이전 가능한 기술을 필요로 하는 낮은 수준의 경쟁이 존재하는 노동시장의 자연스러운 특징이고, 그러한 점을 개선할 효과적인 개혁안이 아직까지는 제안되지 않고 있다. 예를 들어 최저임금과 같이 소득의 분배에 영향을 미치는 불평등성은 주로 훈련 결과를 고려하지 않는 기관이나 정책에 의해서 야기되고, 이러한 부분에 대한 개혁은 다양한 상충관계에 있는 요인에 대한 신중한 평가를 통해 수행되어야 한다. 훈련 결과를 개선하기 위한 차선책은 사적부문의 비용 부담을 촉진시키는 재정정책과 제도적인 합의를 통해, 훈련에 대한 수요와 공급에 대한 경제적 유인을 증가시키는 것이다. 이 방법은 훈련의 격차가 시장 실패 때문이 아닌 경우 사회적으로 불리한 그룹에 더 쉽게 적용할 수 있다. 그러나 정책 수립은 훈련의 신축성 부족 등과 같은 시장 실패의 요인들과 더불어 거대한 후생손실의 위험과 공공예산에 대한 과중한 부담을 수반하면서 정책의 실패를 야기할 수도 있기 때문에 매우 어려운 문제이다. 이와 같은 이유로 포괄적 정책 전략은 과소공급과 불평등성을 제거하는데 더욱 효과적인 것처럼 보일 수도 있다.

또한 CVT에 대한 공급과 훈련참여에 대한 재정적 경제적 장벽을 극복하기 위한

다양한 차선책을 가진 OECD 회원국의 경험을 검토하고 있다. 그 분석은 실증적 결과로부터 파생된 연역적 주장에 기초하고 있다. 그러나 각국의 정책은 부분적인 이질성, 통계상의 제약, 엄격한 평가의 부재로 인해 실증적인 평가는 거의 이뤄지지 않고 있다. 이러한 연유와 각각의 독특한 정책 때문에 단지 발생할 수 있는 문제를 확인하고, 그것이 일관된 방식으로 유지가 가능한지만이 확인 가능할 뿐이며, 각각의 정책에 대한 정부의 개입이 목적을 달성하는데 과도하거나, 부족하거나, 혹은 적합한지를 확인하는 것은 불가능하다.

1960년대 이후, CVT 정책은 성인들이 정규교육을 받고자 하는 경제적, 사회적 수요가 존재한다는 가정 하에 우선적으로 성인의 교육훈련을 저해하는 공급측면에서 파악되어진 경직성을 처리하기 위해서 수립되었다. 따라서 재교육의 목적은 조기에 학업을 중단한 자들의 부족한 부분을 극복하기 위해 또는 더 좋은 자격을 획득하기 위해 교육을 받기를 희망하는 사람들을 수용하기 위한 정규교육 부문의 수용능력을 증가시킴으로써 개개인의 교육 기회를 개선시키는 것이었다. 그러나 재교육과 연관된 비용이 충분히 모아지지 않는 등의 여러 요인 때문에 영구적으로 광범위한 과정으로 부각되지는 않을 것으로 보인다.

최근에는 CVT가 재교육과 노동시장에서 위협에 처해있는 사람들이 필요로 하는 기술을 훈련시키기 위해 단기 훈련과정을 제공하는 적극적 노동시장 정책을 통해 성인들의 훈련참여를 촉진시키는 방향으로 전환되고 있다. 이 정책의 특징은 다양한 수준의 교육 결과를 도출하기 위해 공급자 및 시스템 위주의 정책에서 개개인과 사용자의 요구에 초점을 두고 있다는 점이다. 즉, 성인의 교육 목표는 변화와 고도의 이질성에 두고 공급자와 과정을 차별화 시키는 제도를 통해 훈련 결과를 개선시키기 위하는데 있는 것이다. 그 결과 훈련 서비스의 공급도 외부(공적 혹은 사적) 공급자에 대한 직접적인 보조제도로 부터 사용자나 개인의 훈련투자 유인을 증가시키기 위해 의도된 공동투자 방식으로 변화해 왔다. 이러한 정책 접근법으로의 변화는 첫째, 예산 제약으로 정부만으로는 평생학습에 필요한 재원을 모두 공급할 수는 없다. 둘째, 평생학습은 상당한 개인적 이익을 유발하기 때문에, 사용자와 근로자가 대부분의 비용을 조달해야만 한다. 셋째, 시장의 힘에 대한 더 큰 신뢰는 더 효율적인 훈련방식을 찾는 학습자와 더 높은 수준의 효율성을 달성하기 위한 공급자의 유인을 강화시킬 것이라는 세 가지 일반 원칙에 기반을 둔다.

고용자, 근로자, 정부 중에서 적어도 두 부분이 재원을 부담하는 공동재정 방식은 고용자나 개인 또는 이들 모두의 훈련 동기를 증가시키기 위해 계획 될 수 있다. 사용자들이 훈련에 사회적 최적수준보다 적게 투자를 할 것이라는 주된 배경에는 근로자 훈련으로부터 이익을 충분히 얻지 못 하는 점에 있다. 따라서 훈련에 대

적극적 노동시장 정책은 다양한 수준의 교육 결과를 도출하기 위해 공급자 및 시스템 위주의 정책에서 개개인과 사용자의 요구에 초점을 두고 있음

한 한계비용을 조정하기 위해 기업을 위한 조세처리 혹은 보조금제도를 통해 사용자의 훈련 지원을 사회적 최적 수준까지 증가시킬 수 있다. 또한 이러한 법안은 훈련시장의 불완전성이 심하지 않은 경우의 회수 조항과 시간계좌를 위한 공급조절과 같이 사용자와 근로자 간의 비용분담을 통해 보완될 수 있다. 실제로 비용분담은 훈련 콘텐츠와 질의 신축성을 전제로 하고 있으며, 주식시장에서의 투명한 회계와 공시관행(disclosure practice)은 훈련에 대한 유인을 증가시켜 훈련전문 기업에 많은 기회를 제공할 것이다.

조세처리와 보조금제도와 같은 기업에 대한 상호투자 유인은 핵심 연령의 숙련된 남성들의 훈련 참여와 수요에 미치는 영향은 거의 없지만, 고령의 낮은 교육을 받은 사람들이 훈련을 통해 기업에 이득이 될 수 있도록 이들의 참여를 촉진시키는 데 도움이 될 것이라고 보고 있다. 동일한 맥락에서 이러한 종류의 정책은 대기업, 하이테크 산업, 경쟁자의 수가 상대적으로 적은 산업의 노동자들에게도 이득이 있을 것으로 보인다. 그리고 이러한 정책이 특정한 목표그룹을 대상으로 행해진다면 중소기업의 노동자와 유사한 그룹에 속한 노동자의 지위 또한 향상시킬 수 있을 것이나 이러한 종류의 성공사례는 대단히 제한적이다.

고용주가 지원하는 훈련을 받을 기회가 적은 여성, 이민자, 시간제 혹은 임시 근로자, 소기업의 근로자, 비숙련 직업, 단순 산업 혹은 기초교육을 받지 못한 근로자들을 위해, 고용주의 동기에 효율적으로 대응하는 정책을 만드는 것은 힘든 것처럼 보인다. 따라서 대출이나 보조금 제도를 통해 개인의 훈련대출 제약을 완화하거나 훈련에 대한 기대 수익률을 증가시키는 것과 같은 개인 기반의 수요 정책을 보완적으로 시행할 수 있다.

Is Training more frequent when the Wage Premium is small: Evidence from the European Community(OECD, 2006)는 훈련 패턴에 대해 다루고 있다. Becker(1964)에 따르면, 노동시장이 완전 경쟁상태일 때, 일반적인 훈련은, 투자에 따른 모든 이익을 얻게 되는 근로자가 지불한다. 그러나 많은 연구 결과들은 Becker 모델이 경험주의적인 훈련 패턴들을 이해하는데 불충분한 가이드라인을 제시한다는 것을 보여준다. 반대로, 임금구조가 압축(compressed)된다면, 즉 훈련 후의 생산성의 증가가 임금상승보다 더 나은 증가를 가져온다면 회사가 일반훈련을 재정적으로 지원할 수 있는 불완전 경쟁 노동 시장에서의 훈련에 대한 이론과는 불일치하지 않는다. Becker에 따르면 노동시장이 완전 경쟁적일 때 근로자는 투자에 대한 이익을 받을 수 있는 유일한 대리인이기 때문에 근로자는 일반훈련에 투자할 것이다. 노동시장의 불완전성은 훈련에 관하여 경험적 관련성으로 제한된다는 한계 때문에 Becker 모델은 실제적이고 구체적으로 훈련에 관한 간단하고 강력한 모델

고용주가 지원하는 훈련을 받을 기회가 적은 그룹에는 대출이나 보조금 제도를 통해 개인의 훈련 대출 제약을 완화하거나 훈련에 대한 기대 수익률을 증가시키는 것과 같은 개인 기반의 수요 정책을 보완적으로 시행할 필요가 있음

을 나타낸다.

본 논문은 훈련과 훈련 상여금과의 관계에 관한 모델을 예상해 봄으로써 이 주장을 시험해 보고 있다. 많은 논문들은 노동시장이 불완전 경쟁일 때, 급여를 인상했을 때보다 훈련을 받은 후에 생산성의 증가가 더 빠르다고 지적한다. 이 경우, 훈련 상여금과 훈련과의 사이의 부정적인 관계가 훈련 상여금이 압축임금에 긍정적으로 연계되지 못하는 한계를 나타낼 수도 있다고 지적하고 있다.

본 논문에서는 유럽 국가들의 훈련 상여금과 훈련의 사례 및 국가 간의 차이를 이용하여 훈련의 대안적 이론에 대해 경험주의적인 관련성을 보여주고 있다. 오프사이트 훈련에 대한 논문에 의하면 훈련받은 노동자와 그렇지 않은 노동자사이의 중위임금 상승이 비교적 낮은 차이를 보이는 집단(국가, 지역, 직업 그리고 교육적 수준)내에서 일반훈련을 받을 가능성이 더 높음을 알 수 있다. 중요한 점은 훈련 지원금과 훈련의 범위 사이에 이전 변수가 잠재적인 내생성(endogeneity)을 반영하는 것으로는 보이지 않고 있으며, 일반훈련을 고용주가 제공할 때 통계상으로 명백한 음의 상관관계는 나타난다. 일반훈련에서 훈련지원금을 지원함으로써 예상되는 영향의 변화는 다소 적다. 광범위한 규제조건들 하에서 1%의 임금상승은 일반훈련을 약 0.03% 줄이는 것으로 기대된다. 그러나, 훈련 지원금과 훈련으로부터 얻어지는 생산 범위는 부정적인 상관관계를 갖지 않기 때문에, 이 숫자는 단지 일반적인 훈련에서의 임금압축 영향에 대한 낮은 평가일 것이다. 정확히 연계된 고용주-근로자 데이터를 전국 비교지표로 사용할 수 있다면, 훈련 범위 상 압축임금 효과가 얼마나 중요한지는 경험적 프레임워크를 사용함으로써 그리고 개인 수준과 회사 수준에서의 훈련으로부터 생산성과 이익을 조절함으로써 정확하게 평가 될 수 있을 것이다.

종합적으로, 본 연구는 일반훈련과 훈련 지원금과의 긍정적인 관계를 나타내는 노동시장 경쟁이론은 경험주의적 훈련 패턴을 설명하기에는 불충분한 지침을 제공하고 있다고 지적하고 있다. 특히 임금과 생산성의 연계를 향상시키기 위한 노동시장 개혁이 자동적으로 보다 많은 인적자원への 투자를 유도한다는 가정은 매우 조심스러워야 한다고 지적하고 있다. 오히려 불완전 노동시장에서의 훈련에 관한 최근 이론이 예측하듯이 높은 임금압축을 가진 경제 환경이 기업이 일반훈련을 조직화하고 비용을 지불하는 것을 도울 수 있다고 제언하고 있다.

Training Levies: Rationale and Evidence From Evaluation(World Bank, 2003)는 주요 통계자료와 경제적 배경, 초기직업훈련 재정, 계속직업훈련 재정 및 성인학습, 실업자 및 노동시장에서 배제된 그룹에 대한 재정지원에 관한 문제들을 다루고 있다.

많은 개발도상국의 훈련 시스템은 효율성과 효과성을 강화할 수 있는 전략을 개

사용자의 재정자원을 확보하기
위한 급여소득세의 경우 핵심적
인 원칙은 “수익자 부담” 원칙을
기준으로 해야 함

발해야 할 도전에 직면해 있다. 그런 전략에는 중요한 요소들이 많지만, 그 중 한 가지는 재정 교육과 관련된 전략이다. 적절한 재정 정책이라면, 훈련 결과를 향상시키는 데 충분한 수준의 자금을 보장해야 할 뿐만 아니라, 정책집행 역량을 키우는데 필요한 자금을 안정적으로 제공할 수도 있어야 한다(세계은행, 1991년). 직업교육과 훈련에 필요한 공적 자원을 둘러싼 요구는 그 정도가 훨씬 덜하기 때문에, 대다수의 국가가 요청 받는 교육 수준은 낮은 편이다. 더욱이 많은 개발도상국에서 정부예산은 트레이닝을 위한 자금조달 재원으로서 취약하거나 신뢰할 수 없다. 따라서 그런 시스템에서 자금조달의 중요한 목표는 수혜자인 고용주와 훈련생의 기여도를 높이는 것이다.

이 논문에서는 고용주에게서 자원을 얻어내는 데 가장 흔히 사용되는 기법 중 하나인 급여소득세를 검토하고 있다. 많은 국가가 기업체에게 급여소득세를 부과하는 일에 의존해 왔기 때문에, 기업체는 특수훈련기관이나 기업체 내에서 기술훈련을 받는 데 필요한 자금 출처로서 중요한 역할을 해 왔다(미들튼, 지델만, 애덤스(Middleton, Zideman and Adams), 1993년). 그와 같은 계획 뒤에 있는 핵심적인 원칙은 “수익자 부담” 원칙이다. 베커(Becker)(1964년)가 개발한 인적자본 모델에 따르면, 일반적인 훈련에 드는 비용은 전적으로 훈련생의 몫인 반면, 회사마다 특수한 훈련비용은 고용주가 함께 부담해야 한다. 그런 계획을 합리화하는 또 다른 이유는 대개 다음과 같다. 곧, 정부의 개입에 상응하여 기업이 재정적으로 기여하기 때문에, 기업체가 전체 종업원의 기술을 향상시키고 경쟁력을 높이는데 더욱 더 집중하게 될 것이라는 점이다. 또 급여소득세가 훈련을 위해서 위험이 덜한 재원을 제공하고, 다른 경우에서라면 공공부문에서 이용이 불가능한 자금을 끌어내는 수단을 제공하기 때문에, 정부에게는 매력적인 정책이다.

이 글에서는 훈련비용을 위한 과세 계획과 관련해서, 여러 국가의 경험을 둘러싼 정보를 제공하고 있다. 그와 함께, 그 뒤에 놓인 합리적 근거를 논의하고 그 계획이 효과적이라는 증거를 몇 가지 살펴보고 있다. 구체적으로 세금인상이나 보상계획과 같이 급여소득세와 관련해서 서로 상이한 종류의 대책에 대해서 논의하고 있다. 또 급여소득세 부과계획의 합리적 근거와 더불어 장단점을 명료하게 밝히고 있다. 끝으로, 이 글을 통해서 효과와 관련된 증거를 검토하고 평가한 다음, 그 결과로서 얻어지는 전반적인 교훈을 몇 가지 제시하고 있다. 효과와 관련해서 평가할 수 있는 근거가 드물기 때문에 예를 들면 그 계획에 따른 훈련의 질적 수준이나 재정적 지속가능성과 같은 중요한 문제 몇 가지는 결론을 도출하기가 어렵다고 지적하고 있다.

효율적이고 공평한 과세계획을 시행하는 일은 재정적 능력이 낮은 대다수의 개발도상국보다는 중간 정도의 세수를 거두는 국가에 더 적합하며, 이러한 계획은 대개 양적으로 훈련제공의 증가를 가져오지만, 그런 시스템에 필요한 전제조건 중 상당한 부분이 대다수의 개발도상국에서 아직 완전히 마련돼 있지 않아 그런 국가의 경제는 상대적으로 서서히 성장하고 있다. 세금을 징수할 뿐만 아니라 그것을 배분하기 위해서는 효과적인 행정조직이 자리 잡고 있어야 하지만 대부분의 개발도상국에서 그런 시스템이 마련돼 있지 않은 사실 역시 중요하다고 지적하고 있다. 나아가, 이러한 정책적 개입이 대기업의 고용주에게는 보조금으로 작용하지만, 작은 기업의 고용주에게는 세금이 된다는 점을 지적하는 증거를 제시하고 있다. 대다수의 고용이 중소기업의 기업체에 집중돼 있다면, 정부가 추가로 세금을 부과함으로써 그들의 성장을 막아서는 안 된다는 점을 강조하고 있다.


마지막으로 이와 같은 정책은 고용 전 훈련이 아니라 재직 훈련에 자금을 대야 하는데 그 이유는 회사들이 일반훈련 보다는 자기 업체에 특수한 훈련에 필요한 비용을 분담하려고 하기 때문이다. 고용 전 훈련이 일반적인 성질을 가지고 있는 한, 그런 훈련에 필요한 비용을 마련하는 부담이 회사에게 주어서는 안 되고, 실업상태인 젊은이와 기타 빈곤층에게 고용 전 훈련을 제공하는 공공 직업훈련 센터나 훈련기관을 위해서 일부 국가는 회사들로부터 징수한 자원 중 일부를 사용하고 있지만 그것은 그 자체가 사회적으로 정당화가 가능한 목표일지 모르지만, 경제적으로는 최적이 아닐 수 있다고 지적하고 있다. 정부가 주로 전체 종업원의 기술을 향상시키는데 관심이 있다면, 전반적으로 세수중립적인 시스템이 과세-지원 계획의 대안으로서 가능성을 제시하고 있다. 즉, 세금을 통해서 정부로 모인 자원은 정부에서 약간의 행정비용을 가져간 후, 모두 회사에게 다시 되돌려주고, 기술을 더 많이 가르치는 회사는 마련된 자원에서 더 많은 부분을 회수해 갈 것이다. 한 회사가 훈련을 얼마나 많이 제공하는지 뿐만 아니라 다른 회사에 비해서 상대적으로 얼마나 더 가르치는지를 근거로 보조금이 지원되기 때문에, 회사들이 경쟁회사를 따라잡고 지원금을 보다 더 많이 받기 위해서 훈련기회를 상대적으로 더 많이 제공할 동기를 부여받게 된다. 그런 동기유발은 소규모 회사에게도 전보다 더 많이 가르치도록 장려할 수 있다. 그렇지만, 그 계획을 개발도상국 차원에서 시행하는 일은 다른 과세계획과 비슷한 결점을 가지고 있는데, 그것은 실제로 집행하는 데 어려움이 있다는 점을 지적하고 있다.

실업자 및 빈곤층에게 고용 전 훈련을 제공하는 공공 직업훈련 센터나 훈련기관 지원은 사회적으로 정당화가 가능한 목표일지 모르지만, 경제적으로는 최적이 아닐 수 있음

■ 시사점

교육과 훈련에 대한 정부의 재정적 지원을 통해 지식사회에서 필요한 지식, 기술, 능력을 습득할 수 있는 기회에 대한 접근은 사회적 진보와 경제적 성장의 핵심이고 평생학습은 그러한 접근을 확신시키기 위한 핵심 전략이다. 노동력의 대부분이 현재 노동시장에 존재하는 사람들에게 의지하게 되는 관계로 근로자들이 근로생활을 시작한 후 그들이 받는 교육과 훈련은 개인의 직업 전망뿐만 아니라 생산성 증가에도 매우 중요하다. 그러나 훈련에 대한 최근의 투자 수준이 적정한지에 대한 우려와 함께 이미 노동시장에서 더 좋은 위치를 차지하고 있는 노동자들이 새로운 기술을 습득할 수 있는 더 많은 기회를 가는 관계로, 훈련의 기회가 노동자들에게 불평등하게 제공되고 있다는 실질적인 논쟁이 있어왔다.

우리나라도 평생학습을 위한 정부와 기업이 공동으로 재정적 지원을 하고 있다. 그러나 여기에서 나타나는 주요 쟁점은 학습에 투자되는 재정의 적정성 여부에 대한 판단과 학습기회 및 참여의 형평성을 어떻게 확보할 것인가이다. 이를 위한 기준으로 제시된 공동재정 제도는 가장 교육을 받지 못한 집단의 학습행동에 대한 효과를 기초로 하여 판단되어야 한다. 또한 시장실패를 극복하기 위한 재정지원을 통한 구조적 개혁을 통해 소득 분배의 불균형을 더욱 악화 시키는 평생학습의 패턴을 조장하는 것을 막을 필요가 있다. 이를 해결하기 위해 각국 정부와 국제기구들은 많은 연구와 정책적 수단들을 이용하였다. 그 유형을 살펴보면 개인이 부담하는 비용의 제거, 수익의 대체, 그리고 위험의 분담원칙이다. 평생학습 재정과 관련된 정책적 제도들로는 대출제도, 시간계좌제, 조세정책, 보조금 제도, 훈련 상여금 등이 있으며, 실업자를 위한 공공 직업훈련 센터나 훈련기관 지원들이 있다. 그러나 이러한 정책들은 사회적으로 정당화가 가능한 목표일지 모르지만, 경제적으로는 최적이라 할 수 있다는 지적이 있다.

결론적으로 과거의 연구결과에서 제시하고 있는 핵심적 원칙은 다음과 같다. 첫째, 정부가 모든 재정지출을 부담해서는 안 되고 정부, 기업, 근로자가 공동으로 훈련에 필요한 재정을 부담하는 수익자 부담원칙에 기초해야 한다. 둘째, 재정적 지출의 규모와 수준 및 형평성 확보를 위한 노력을 기울여야 하며 소득분배의 불균형을 악화시키지 않도록 설계되어야 한다. 셋째, 교육훈련을 위한 재정정책은 공급자 위주에서 개인 및 고용주의 요구를 반영하는 수요자 위주로 정책이 수립되고 실행되어야 한다. 

참고문헌

- OECD(2001). *Economics and Finance of Lifelong Learning*, OECD, Paris.
- _____(2004). *Co-Financing Lifelong Learning: Towards a systemic approach*, OECD, Paris.
- Bassanini, A. & W. Ok(2004). *How Do Firms' and Individuals Incentive To Invest in Human Capital Vary Across Groups?*, OECD.
- Bassanini, A. & G. Brunello(2006). *Is Training more frequent when the Wage Premium is small Evidence from the European Community*, OECD, Social, Employment and Migration Working Paper, No. 41.
- Dar, A. S. Canagarajah & P. Murphy(2003). *Training Levies: Rationale and Evidence From Evaluation*, World Bank.